



Mission régionale d'autorité environnementale
Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de région Provence-Alpes-Côte d'Azur sur
le plan régional de prévention et de gestion des déchets
(PRPGD) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)**

n° saisine – 2018 - 2059
n° MRAe 2019APACA01

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe de PACA, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 17 janvier 2019, à Marseille. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Jacques Daligaux, Jeanne Garric, Jean-Pierre Viguié et Éric Vindimian

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de PACA a été saisie par le Conseil régional PACA pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 26 octobre 2018.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté par courriel du 7 novembre 2018 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a transmis une contribution en date du 4 décembre 2018.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#) et sur le [site de la Dreal](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Sommaire de l'avis

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis.....	2
Synthèse de l'avis.....	4
Avis.....	6
1.Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets.....	6
1.1.Contexte et objectifs du plan.....	6
1.1.1.Périmètre du plan régional de prévention et de gestion des déchets.....	6
1.1.2.Contexte régional en termes de gestion des déchets.....	7
1.1.3.Objectifs portés par le plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	7
1.2.Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Autorité environnementale (Ae).....	9
1.3.Qualité de la démarche environnementale et de l'information du public.....	9
1.3.1.Qualité des documents.....	9
1.3.2.Articulation avec les autres plans programmes.....	10
1.3.3.Qualité de la démarche environnementale.....	10
1.3.4.Qualité de la démarche itérative.....	15
2.Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan.....	15
2.1.Justification des choix (objectifs du plan et mesures du plan d'action) et analyse des solutions de substitution.....	15
2.2.Évaluation des mesures prises en faveur de l'environnement.....	16
2.3.Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace.....	19
2.4.Sur la préservation des ressources naturelles.....	20
2.5.Sur la qualité de l'air dont les effets sanitaires et la lutte contre le changement climatique (dont émission de gaz à effet de serre).....	20
2.6.Sur la préservation de la biodiversité et des paysages.....	21
2.7.Sur la prise en compte des risques naturels et technologiques.....	22
2.8.Sur la préservation des eaux superficielles et souterraines, et effets sanitaires.....	22

Synthèse de l'avis

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur répond à un double enjeu : décliner la réglementation nationale en matière de déchets, et définir des objectifs et des moyens ambitieux face à la situation problématique, voire de crise à court terme, de la gestion des déchets au niveau régional.

Face à ce défi, l'Autorité environnementale estime que les prises de position du planificateur sur le découpage de la région en bassins de vie et les limites imposées par bassin, notamment pour le stockage, constituent des leviers de progrès pertinents.

A contrario, l'Autorité environnementale considère que l'exercice de l'évaluation environnementale du plan régional de prévention et de gestion des déchets n'atteint pas ses objectifs faute d'une analyse à la bonne échelle de l'état initial et des besoins d'équipements et d'une spatialisation des zones les plus fragiles, au regard de la gestion des déchets. Une telle évaluation reprise et complétée par celle du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) doit permettre d'anticiper l'évaluation environnementale des projets, notamment en définissant des zones fragiles et à forts enjeux que les futurs projets devront éviter.

Au vu du temps nécessaire entre la conception d'un nouvel établissement et son ouverture effective, l'Autorité environnementale considère que si le plan régional de prévention et de gestion des déchets et son évaluation environnementale ne pouvaient être aujourd'hui plus précis, les nouveaux établissements à créer ne pourraient participer à l'atteinte des objectifs du plan qu'avec beaucoup de retard par rapport à ce qui est souhaitable¹, et souhaité par le planificateur.

¹ Du fait d'une conception insuffisamment avancée ou d'une prise en compte trop tardive de l'environnement dans la définition des caractéristiques et de la localisation du projet et notamment de mise en œuvre de la séquence « éviter-réduire-compenser ».

Recommandations principales

- **Reprendre l'analyse de l'état initial, en y intégrant l'impact de la gestion actuelle des déchets et en mettant en évidence les éléments nécessaires à l'évaluation des évolutions prévues par le plan, à l'échelle plus détaillée des bassins de vie, afin que son exploitation puisse être facilement utilisable, notamment pour l'identification des zones les plus fragiles de chaque bassin.**
- **Étudier les effets du plan régional de prévention et de gestion des déchets, au niveau de chacun des quatre bassins de vie, en tenant compte de leurs spécificités environnementales et des conséquences sur l'extension souhaitable ou pas d'installations existantes et sur les secteurs à éviter pour les installations nouvelles.**
- **Intégrer toutes les mesures d'évitement et de réduction du rapport environnemental dans le plan régional de prévention et de gestion des déchets afin de les rendre opposables. Les compléter par des mesures d'évitement géographique des secteurs les plus fragiles.**
- **Démontrer que le choix finalement retenu par le planificateur a bien fait l'objet d'un processus d'analyse environnementale progressif et itératif.**
- **Compléter l'évaluation environnementale du plan régional de prévention et de gestion des déchets en utilisant une méthodologie appropriée (état initial plus précis et spatialisé, élaboration de scénarios alternatifs, mise en œuvre à une échelle appropriée de la démarche « éviter-réduire-compenser »...), en intégrant la mise en œuvre des recommandations précédentes.**

Avis

Cet avis est élaboré sur la base du dossier du Plan régional de prévention et de gestion des déchets composé des pièces suivantes :

- projet de rapport environnemental, valant rapport sur les incidences environnementales (RIE),
- résumé non technique du rapport environnemental,
- projet de plan (rapport de présentation, RP),
- résumé non technique du projet de plan,
- recueil des avis au titre de l'article R.541-21 et 22 du code de l'environnement.

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets

1.1. Contexte et objectifs du plan

1.1.1. Périmètre du plan régional de prévention et de gestion des déchets

La compétence de la planification de la gestion des déchets a été confiée à la région par la loi Notre², en créant un plan régional de prévention et de gestion des déchets qui se substitue aux trois types de plans existants en la matière (plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, plan départemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics, plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux).

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets est un outil de planification à long terme à l'échelle de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont l'objectif est de fixer, aux échéances 2025 et 2031, les moyens de réduction des déchets, de recyclage matière et organique et de traitement des déchets résiduels, conformément à l'article R. 541-16 du code de l'environnement. À ce titre, il doit constituer un outil structurant pour tous les acteurs³ publics et privés du territoire. Toutes les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires devront être compatibles⁴ avec le plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Le plan traite des déchets non dangereux non inertes, des déchets non dangereux inertes et des déchets dangereux, pour lesquels il définit des règles de gestion en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces déchets sont produits par les ménages (déchets ménagers et assimilés générés par environ 5 millions d'habitants et gérés par 70 collectivités et syndicats compétents) et les activités économiques (déchets d'activité économique produits par environ 2,2 millions de salariés et 500 000 établissements).

À terme, le plan régional de prévention et de gestion des déchets, outil de planification sectoriel en matière de déchets, sera intégré au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet 19) lorsque celui-ci sera approuvé (prévu en 2019).

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

³ Pour une bonne compréhension du public, les principaux acteurs et leurs rôles respectifs sont rappelés en fin d'avis.

⁴ La mise en œuvre du principe de compatibilité est synthétisée dans le résumé non technique du projet de plan (p.7).

1.1.2. Contexte régional en termes de gestion des déchets

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur accuse un retard important en matière de gestion des déchets par rapport à d'autres régions métropolitaines et connaît des difficultés structurelles croissantes depuis plusieurs années. En particulier :

- **pour les déchets non dangereux non inertes :**
 - un faible taux de réduction à la source, de tri et de valorisation,
 - des unités de traitement insuffisantes (installation de stockage de déchets non dangereux), et dont la répartition sur le territoire régional n'est pas en adéquation avec celle des volumes de déchets produits, ce qui génère des transferts⁵ interdépartementaux très importants⁶,
 - une tension⁷ forte sur les déchets d'activités économiques gérés comme des déchets ménagers et assimilés, ce qui pourrait expliquer - en partie - un taux de collecte des ordures ménagères par habitant très supérieur⁸ aux autres régions françaises,
- **pour les déchets inertes :**
 - un gisement régional très important⁹ majoritairement issu de chantiers du BTP,
 - des installations de stockage insuffisantes, générant là aussi des transferts¹⁰ interdépartementaux, et une filière illégale¹¹ importante,
 - des unités de valorisation insuffisantes.
- **Pour les déchets dangereux :**
 - des moyens régionaux insuffisants de gestion des déchets amiantés et des sédiments pollués (boues de dragage) alors que la région possède une façade maritime importante,
 - des performances de collectes (DASRI 1, DEEE 2) insuffisantes.

À ces difficultés, s'ajoutent un écart persistant, bien qu'en progrès, des performances régionales en matière de prévention et de gestion des déchets en comparaison du territoire national, et globalement des difficultés dans le respect de la hiérarchie de traitement des déchets.

1.1.3. Objectifs portés par le plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Le conseil régional souhaite développer un nouveau modèle économique, vers une économie circulaire économe en ressources. Neuf orientations régionales ont été retenues dans le cadre du plan régional de prévention et de gestion des déchets :

⁵ À l'échelle régionale, environ 498 900 tonnes de déchets non dangereux non inertes circulent entre les six départements, soit 11 % des tonnages réceptionnés par les sites de traitement ou de stockage, hors transit (source : RP, p.178).

⁶ A lui seul, le département des Alpes-Maritimes (06) exportait 328 000 tonnes de déchets non dangereux non inertes vers les autres départements en 2015 (source : RP, p.178).

⁷ Selon les estimations de l'Ademe, les déchets d'activité économique représenteraient environ 20 % des déchets ménagers et assimilés à l'échelle nationale, mais le taux s'élèverait à 40 % en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, soit un volume de 1 280 000 tonnes en 2015 (source : RP, p.78).

⁸ Le ratio de collecte par équivalent habitant de déchets ménagers et assimilés s'établissait en 2015 à 725 kg/habitant en région Provence-Alpes-Côte d'Azur contre 572 kg/habitant à l'échelle nationale (source RP, p.50).

⁹ Le gisement est estimé à 14 800 000 tonnes en 2015 (source : RP, p.93).

¹⁰ À l'échelle régionale, en 2015 environ 121 200 tonnes de déchets inertes circulent entre les six départements, et environ 272 000 tonnes sont importées d'autres régions (RP, p.184).

¹¹ En 2015, environ 1 790 000 tonnes de déchets inertes du BTP (soit 12 % des déchets inertes) sont évacués et stockés illégalement (source Dreal Provence-Alpes-Côte d'Azur et RP, p.96).

1. définir des bassins de vie¹² pour l'application des principes de proximité et d'autosuffisance (proportionnés aux flux des différents déchets concernés, avec une logique de solidarité régionale),
2. décliner régionalement les objectifs nationaux, dans le respect de la hiérarchie des modes de traitement, en cohérence avec les contextes des bassins de vie,
3. créer un maillage d'unités de gestion de proximité à l'échelle des quatre bassins de vie et anticiper la disponibilité de surfaces foncières pour ces infrastructures ou équipements, en particulier pour la valorisation des biodéchets et des déchets inertes,
4. favoriser la prévention et le recyclage matière, capter et orienter l'intégralité des flux de déchets issus de chantiers du BTP en 2025 vers des filières légales,
5. capter l'intégralité des flux de déchets dangereux en 2031 (déchets dangereux diffus),
6. mettre en adéquation les autorisations d'exploiter des unités de valorisation énergétique avec leur capacité technique disponible et les utiliser prioritairement pour les déchets ménagers et assimilés résiduels en 2025 et en 2031, en s'assurant de l'optimisation de leurs performances énergétiques, au fur et à mesure des demandes déposées en préfecture par les exploitants,
7. introduire une dégressivité des capacités de stockage des installations de stockage des déchets non dangereux, dès l'entrée en vigueur de la planification régionale, en cohérence avec les besoins des territoires et disposer de capacités de stockage pour certains types de déchets (déchets ultimes issus d'aléas naturels ou techniques, sédiments et mâchefers non valorisables, alvéoles spécifiques...), au fur et à mesure des demandes déposées en préfecture par les exploitants,
8. disposer d'un maillage d'installations de stockage de déchets non dangereux assurant l'application des principes de proximité et d'autosuffisance aux quatre bassins de vie, intégrant des unités de pré-traitement des déchets et limitant les risques de saturation,
9. mettre en place une politique d'animation et d'accompagnement des parties prenantes concernées par la prévention et la gestion des déchets afin d'assurer la coordination nécessaire à l'atteinte des objectifs du plan (logique de proximité, stratégies d'écologie industrielle et territoriale, limitation des impacts liés aux transports...).

Si la déclinaison des objectifs nationaux (orientation n°2) à l'échelle de la région est un attendu réglementaire du plan régional de prévention et de gestion des déchets, certains choix semblent en revanche spécifiquement retenus au regard du contexte régional et des défis à relever, tels que :

- la délimitation de bassins de vie infra-régionaux, pour l'application des principes de proximité, d'autosuffisance et de maillage d'unités de gestion, afin de créer des installations au plus près des besoins et de réduire les transferts de déchets,
- la résorption intégrale des filières illégales de déchets inertes,
- le tri à la source de plus de 450 000 tonnes de biodéchets à l'horizon 2025 (soit une augmentation de 25 % par rapport à 2015, bien qu'en net retrait par rapport à l'objectif généralisé inscrit dans la loi¹³).

Au regard du contexte régional, un enjeu fort du plan régional de prévention et de gestion des déchets, dans sa définition mais surtout son suivi, réside dans l'efficacité des actions d'animation et

¹² Le plan régional de prévention et de gestion des déchets s'appuie sur la délimitation de quatre bassins de vie (alpin, azuréen, provençal et rhodanien) identiques à ceux du projet de Sraddet et de SRC (20) (RP, p.284). Ils sont notamment définis selon leurs dynamiques économiques, la production et le traitement des déchets, les contours administratifs des EPCI compétents, ainsi que la production de granulats et la consommation de ressources primaires.

¹³ La loi prévoit la généralisation du tri à la source des biodéchets dès 2025 à l'ensemble de la population française ([article L.541-1 4e du code de l'environnement](#))

d'accompagnement (orientation 9) des EPCI, des réseaux professionnels et plus globalement de toutes les parties prenantes de la gestion des déchets.

L'Autorité environnementale attend du plan régional de prévention et de gestion des déchets qu'il fixe des objectifs et un plan d'actions apportant la garantie d'atteindre d'une part les objectifs généraux fixés par le code de l'environnement, et d'autre part des objectifs spécifiques à la situation de la gestion des déchets en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le rapport environnemental doit permettre de juger des impacts environnementaux directs ou indirects du plan.

L'évaluation environnementale doit permettre de vérifier le niveau d'ambition du plan vis-à-vis de l'environnement, de s'assurer du caractère opérationnel des orientations et des mesures prises en faveur de l'environnement et enfin de préparer son suivi environnemental.

1.2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Autorité environnementale (Ae)

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du plan, l'Autorité environnementale identifie les enjeux suivants :

- préservation des ressources énergétiques et naturelles, en s'appuyant notamment sur la hiérarchie des modes de traitement (prévention, tri à la source, valorisation matière en premier lieu),
- préservation de la qualité de l'air, en s'appuyant notamment sur le principe de proximité et d'autosuffisance des bassins pour limiter les distances parcourues par les déchets,
- préservation de la biodiversité et des paysages, en encadrant les activités liées à la gestion des déchets dans les secteurs présentant de fortes sensibilités,
- prise en compte des risques naturels (en termes de déchets produits par les catastrophes naturelles, et prise en compte des zones exposées aux risques dans la planification de gestion des déchets),
- préservation de la qualité des eaux superficielles et souterraines, notamment du fait de la vulnérabilité et du caractère stratégique de certaines masses d'eau pour l'alimentation en eau potable de la région.

1.3. Qualité de la démarche environnementale et de l'information du public

1.3.1. Qualité des documents

Les documents sont assez bien structurés et sont agrémentés de nombreuses cartes et éléments de synthèse. Le dossier a été alimenté par d'importantes masses de données dans l'état des lieux de la gestion des déchets (RP, p.35 et suivantes) notamment en provenance de l'observatoire régional des déchets, ce qui mérite d'être souligné.

Quelques incohérences concernant les chiffrages sont à noter, mais les ordres de grandeur semblent dans l'ensemble respectés. En revanche, il paraît illusoire d'afficher des bilans à la tonne près, alors que le rapport lui-même souligne les difficultés de quantifier certains volets de la gestion des déchets qui peuvent potentiellement contribuer de manière significative (tonnages des dépôts sauvages et filières illégales, tonnages économisés par la politique de prévention, etc).

Malgré ces efforts, le dossier reste lourd, volumineux (plus de 1 500 pages) et les deux résumés non techniques comprennent à eux seuls 130 pages, ce qui n'est pas compatible avec une bonne appropriation par le public de la thématique des déchets et des incidences du plan sur l'environnement. Enfin, le rapport environnemental n'est pas auto-portant, ce qui oblige à une lecture croisée

du rapport de présentation et du rapport environnemental pour appréhender la portée du plan régional de prévention et de gestion des déchets et ses incidences environnementales.

Le chapitre relatif aux limites de l'évaluation (RIE, p. 191) souligne, à juste titre, certaines difficultés (évaluation des impacts dans le cadre d'une gestion fonctionnelle des déchets excluant par exemple certains impacts des filières illégales, hypothèses de tonnages et de flux sur la base des éléments de connaissance disponibles en 2015). Le guide¹⁴ du commissariat général au développement durable sur les préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique aurait dû servir de référence ; cela aurait permis d'éviter certains écueils soulignés ci-après et par ailleurs de mettre en valeur les choix portés par le plan pour une meilleure prise en compte de l'environnement (gestion des déchets et incidences sur les enjeux environnementaux).

1.3.2. Articulation avec les autres plans programmes

L'analyse de l'articulation du plan régional de prévention et de gestion des déchets avec les autres plans et programmes est très succincte (RIE, p. 15). Les documents susceptibles d'être concernés¹⁵ sont énumérés et leur contenu rapidement rappelé, mais la présentation se résume à une simple liste sans analyse de la complémentarité des documents de planification vis-à-vis de la gestion des déchets. À ce titre, la conclusion « *tous les plans (...) se basent sur la réglementation en vigueur et suivent tous la logique de gestion des déchets* » est une évidence qui ne permet pas de rendre compte de la pleine articulation du plan régional de prévention et de gestion des déchets avec les autres plans et programmes. Il serait également utile de préciser de quelle manière le plan régional de prévention et de gestion des déchets sera intégré dans le Sraddet en cours d'élaboration, et comment les évaluations environnementales pourront se compléter et s'enrichir.¹⁶

De plus, le bilan des précédents plans départementaux ou régionaux selon la nature des déchets (déchets non dangereux non inertes, déchets inertes, déchets dangereux) n'est pas complètement établi dans le rapport. Une analyse comptable des installations créées pour les déchets inertes et les déchets non dangereux non inertes est présentée (RP, p. 16), mais le rapport ne dresse aucune analyse des forces et des faiblesses des plans antérieurs, qui serait nécessaire afin d'identifier clairement les défis auxquels doit faire face le plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Recommandation 1 : Approfondir l'analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes concernés ; compléter le bilan des plans déchets départementaux et régionaux existants par l'analyse de leurs forces et faiblesses et la manière dont le plan régional de prévention et de gestion des déchets les prend en compte.

1.3.3. Qualité de la démarche environnementale

Analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution

L'analyse de l'état initial de l'environnement (RIE, p. 31 à 77) est insuffisante. Elle est focalisée sur des pressions très générales sur l'environnement régional. Elle présente des enjeux environnementaux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, toutes politiques publiques confondues, mais elle n'est pas suffisamment mise en perspective avec l'objet même du plan.

¹⁴ Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique, commissariat général au développement durable, Références, Mai 2015

¹⁵ PPE, SRCAE, SRCE, SRC, PNPD, contrat de plan Etat-région, Sraddet, SRADD, PNSE, PRSE, plan régional de prévention et de gestion des déchets ARA et Occitanie, PER, PDEdéchets ménagers et assimilés (04-05-06), PPGDND (13-83), PPGDBTP 83, SDAGE Rhône Méditerranée ; ces termes sont définis dans le glossaire.

¹⁶ Et en particulier en ce qui concerne l'articulation du plan régional de prévention et de gestion des déchets avec le SRCAE et le SRCE.

La globalisation des impacts au niveau régional des effets de la « gestion initiale » masque la perception des situations les plus critiques évoquée au chapitre 1.1.2 pour lesquelles le plan doit prévoir et organiser une inflexion rapide. De plus l'Autorité environnementale alerte sur la situation prévisible, dès 2019, d'absence d'autosuffisance¹⁷ de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'état initial de l'environnement ne permet donc pas une compréhension suffisante des enjeux locaux de la gestion des déchets, ni des enjeux environnementaux dont le plan régional de prévention et de gestion des déchets doit tenir compte. De ce fait l'information du public sur les enjeux environnementaux est lacunaire et ne lui permet pas d'exercer pleinement son droit de participation à la décision. De plus, ces lacunes ne permettent pas le bon déroulement de la démarche itérative d'élaboration du plan à l'aune des enseignements de l'évaluation environnementale.

Cette insuffisance est d'autant plus problématique que le plan régional de prévention et de gestion des déchets prévoit un ensemble de projets (installations de valorisation et de traitement), pour lesquels l'état initial de l'environnement aurait dû permettre d'éclairer les possibilités et les contraintes (évitement des zones les plus fragiles) d'implantation associées ainsi que les grandes lignes des éventuelles mesures d'évitement et de réduction des incidences environnementales à prévoir.

À ce titre, l'échelle régionale à laquelle a été réalisée l'analyse spatiale des enjeux est inadaptée et ne permet pas d'éclairer ni de décliner plus finement les choix de planification du plan régional de prévention et de gestion des déchets. Une analyse à une échelle inférieure aurait permis d'éclairer les choix ultérieurs. Par ailleurs, l'état initial ne fournit aucune description de l'impact des installations existantes, ce qui ne permet pas de décrire *a minima* leurs incidences environnementales respectives ni d'aborder leurs effets cumulés sur les territoires où cela est pertinent (zone de Fos par exemple).

Enfin la présentation du scénario « laisser faire » (RIE p. 130) n'est pas couplée au diagnostic et aux effets de la gestion actuelle des déchets. La hiérarchisation des enjeux, sans prise en compte de l'intégralité du contexte de gestion des déchets et de l'état initial de l'environnement, n'est donc pas satisfaisante. Une bonne hiérarchisation des enjeux aurait dû exposer les défis que le plan devait relever, afin de mettre en évidence ses incidences positives sur les enjeux prioritaires. Elle aurait permis de préparer la grille de lecture pour toutes les actions portées par le plan. L'évaluateur s'est ainsi privé d'une plus-value importante de l'évaluation environnementale. À titre d'exemple, il n'apparaît pas dans l'état initial :

- le déficit en installation de stockage de déchets non dangereux et en installation de traitement des mâchefers du bassin azuréen, ce qui génère des flux de transport de déchets non dangereux non inertes très importants (cf. supra),
- le bilan des flux entre les quatre bassins quel que soit le type de déchet, alors que le transfert des déchets en région Provence-Alpes-Côte d'Azur est une problématique majeure.

Recommandation 2 : Reprendre l'analyse de l'état initial, en y intégrant l'impact de la gestion actuelle des déchets et en mettant en évidence les éléments nécessaires à l'évaluation des évolutions prévues par le plan, à l'échelle plus détaillée des bassins de vie, afin que son exploitation puisse être facilement utilisable, notamment pour l'identification des zones les plus fragiles de chaque bassin.

¹⁷ [Article R.541-16 du code de l'environnement.](#)

Analyse des effets du plan régional de prévention et de gestion des déchets sur l'environnement

Les effets du plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ont été analysés en comparant le scénario de référence¹⁸ « laisser faire » et le scénario « volontariste » et en qualifiant les impacts de ces deux scénarios sur les enjeux environnementaux prévus par le code de l'environnement¹⁹. Cette comparaison a été réalisée de façon qualitative et quantitative à l'aide d'indicateurs. Un tableau de synthèse (RIE, p.159) conclut à un « *impact positif du plan* » sur tous les enjeux, sauf sur les ressources locales (consommation d'espace) et sur la biodiversité, les paysages et le patrimoine (RIE p. 163 « *effets négatifs directs limités par les mesures compensatoires prises suite aux études d'impact et l'évitement de certaines zones à fort enjeux* »). L'Autorité environnementale rappelle à cet égard que le code de l'environnement prescrit non pas la limitation des impacts mais la compensation intégrale des impacts résiduels après mesures d'évitement et de réduction, ce qui en matière de biodiversité se traduit par l'absence de perte nette.

Il manque également une analyse des solutions de substitution raisonnables et des raisons des choix retenus eu égard des incidences environnementales (cf. infra, solutions de substitution).

La traduction des effets du plan sous forme d'indicateurs quantifiés est une bonne approche. Néanmoins, elle ne suffit pas. Cette méthode masque les effets que devrait avoir le plan sur un état initial dégradé, ce qui nécessite une inflexion rapide (bassin azuréen déficitaire en installation de stockage de déchets non dangereux... cf. état initial). Il convient de décrire, au moins qualitativement, comment le plan restaurera une situation de gestion des déchets conforme à la loi.

Du fait d'un état initial trop général, la qualification des effets du plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne peut être correctement réalisée. Le chapitre sur les effets renvoie par conséquent directement à l'étude d'impact ultérieure des projets, ce qui n'est pas conforme à ce qui est attendu de l'évaluation environnementale d'un document de planification. Il est notamment mentionné (RIE, p. 151) : « *Il est délicat de prévoir quels seraient les effets des différents scénarios sur la thématique des nuisances et des espaces naturels du fait que l'équilibre entre création de sites de recyclage ou d'unités de traitement est difficile à anticiper. Le scénario volontariste pourrait être le plus avantageux pour ces enjeux, à la condition que les projets qu'il engage respectent des critères d'implantations suffisamment forts pour limiter leurs effets sur l'environnement (implantation en zone industrielle ou sur d'anciens sites industriels ...)* », ce qui interroge quant à l'atteinte des objectifs du plan et à son impact. À tout le moins des orientations et critères à prendre en compte dans chaque bassin de vie pour minimiser les incidences du plan sur l'environnement pourraient être présentés.

L'Autorité environnementale considère que, même si la compatibilité du plan régional de prévention et de gestion des déchets avec le Srdet est susceptible d'induire la prise en compte des enjeux environnementaux identifiés dans les autres plans sectoriels intégrés par celui-ci, les incidences auraient dû être étudiées au moins à l'échelle de chacun des quatre bassins structurants.

En effet s'il est compréhensible que l'étude détaillée d'une série d'implantations futures soit difficile (en particulier si les informations correspondantes n'ont pu être obtenues par les rédacteurs du plan), il est néanmoins attendu que le plan « dégrossisse » ce sujet pour accélérer les réalisations indispensables à l'atteinte de ses objectifs, en particulier en décrivant pour chacun des quatre bassins de vie les enjeux spécifiques de préservation de l'environnement et les alternatives entre

¹⁸ Scénario de référence : vision dynamique et prospective de l'état de l'environnement et des pressions qu'il subit construite en intégrant les évolutions observées et les politiques en cours, si le plan n'était pas mis en œuvre, est souvent appelée « scénario tendanciel », « scénario de référence », « option zéro » ou encore « scénario au fil de l'eau ». (source : Note de bas de page n°14)

¹⁹ Notamment matières premières, ressources locales, énergie, eau, air et gaz à effet de serre, biodiversité, paysages, patrimoine, trafic, bruit et risques sanitaires et professionnels.

développement d'installations existantes et création d'implantations nouvelles à l'aune des richesses environnementales de ces bassins.

Au vu du temps nécessaire entre la conception d'un nouvel établissement et son ouverture effective, l'Autorité environnementale considère que si le plan régional de prévention et de gestion des déchets et son évaluation environnementale ne pouvaient être aujourd'hui plus précis, les nouveaux établissements à créer ne pourront participer à l'atteinte des objectifs du plan qu'avec beaucoup de retard par rapport à ce qui est souhaitable, engendrant entre temps des situations de tension en décalage avec ce que le plan prévoit.

Recommandation 3 : Étudier les effets du plan régional de prévention et de gestion des déchets, au niveau de chacun des quatre bassins de vie, en tenant compte de leurs spécificités environnementales et des conséquences sur l'extension souhaitable ou pas d'installations existantes et sur les secteurs à éviter pour les installations nouvelles.

Analyse des mesures d'évitement et de réduction des incidences environnementales

L'Autorité environnementale identifie quatre lacunes principales :

- les mesures d'évitement et de réduction sont pour la plupart trop générales (hormis quelques-unes, comme les mesures concernant les installations à créer, RIE p.180), voire hors de propos pour certaines (RIE p. 177 « formation des chauffeurs à l'éco-conduite »), sans mention des modalités de mise en œuvre, ce qui fait douter de leur effectivité.
- l'évaluation environnementale du plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, au-delà de la référence obligatoire au SRCE n'anticipe pas l'évaluation environnementale des projets, notamment en définissant des zones fragiles et à forts enjeux que les futurs projets devront éviter.
- les mesures d'évitement géographique de zones à enjeux, qui aurait dû découler de l'état initial et des effets du plan font défaut. Ce manque nuit fortement à l'atteinte de l'objectif n°3 : « anticiper les disponibilités des surfaces foncières ». Cette mesure capitale est renvoyée au niveau de l'étude d'impact des projets, alors que le plan régional de prévention et de gestion des déchets aurait dû définir une stratégie d'implantation respectueuse de l'environnement. De plus il y a confusion entre les mesures d'évitement au niveau de la planification du plan régional de prévention et de gestion des déchets et les mesures d'évitement au niveau des projets, qui ne sont pas à la même échelle.
- d'autre part, pour que les mesures d'évitement et de réduction soient véritablement efficaces, il est nécessaire qu'elles soient reprises dans les objectifs du plan régional de prévention et de gestion des déchets, afin de les rendre opposables. Or toutes n'ont pas été reprises (par exemple p. 177 : « L'évaluation environnementale préconise d'intégrer les possibilités de transports alternatifs dans les critères de choix de l'implantation des futurs sites de traitement »).

Enfin les mesures d'évitement et de réduction mises en place et résultant de la démarche d'évaluation environnementale devraient être présentées en complémentarité les unes des autres, par exemple :

- ajouter une conditionnalité environnementale à une orientation ou un objectif ;
- modifier, supprimer, adapter ou déplacer un objectif, une orientation ou un projet induit pour en supprimer totalement les impacts ou les réduire ; ce type de mesure n'est pas présenté dans le plan ;

- prendre, au sein du plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, des mesures pour éviter et réduire des impacts ; ce type de mesures a été évoqué (cf. supra) ;
- encadrer la déclinaison des objectifs du plan régional de prévention et de gestion des déchets par des recommandations à prendre en compte dans les documents « inférieurs » ou les projets à venir ; ce type de mesure est présenté dans l'évaluation environnementale, mais sans réelle plus-value, sachant que de fait, ces mesures figureront obligatoirement dans l'étude d'impact du projet, même sans plan régional de prévention et de gestion des déchets. *A contrario*, la planification dans les documents d'urbanisme des besoins fonciers est évoquée dans le plan mais pas de manière opérationnelle dans les mesures d'évitement et de réduction (évitement des zones à forts enjeux environnementaux).

Recommandation 4 : Intégrer toutes les mesures d'évitement et de réduction du rapport environnemental dans le plan régional de prévention et de gestion des déchets afin de les rendre opposables. Les compléter par des mesures d'évitement géographique des secteurs les plus fragiles.

Analyse du suivi

Le suivi du plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est réalisé au moyen d'indicateurs quantitatifs. Les indicateurs proposés semblent pertinents. En revanche, ces indicateurs sont à l'échelle de la région, il est nécessaire de les décliner à l'échelle de chaque bassin, voire au niveau des EPCI pour les emballages et les biodéchets, afin de pouvoir comparer le dynamisme de chaque territoire par rapport à ses propres objectifs et le respect du principe de gestion locale des déchets.

Les flux de déchets inter-bassins devraient également faire l'objet d'un indicateur afin de suivre l'évolution temporelle des capacités d'autosuffisance de chaque bassin, et de même, à l'échelle de l'inter-régions. Enfin un indicateur essentiel manque, tant pour les déchets ménagers et assimilés que pour les ordures ménagères résiduelles : le ratio de collecte par équivalent habitant à décliner au niveau de la région, de chaque bassin et de chaque EPCI. Ce ratio doit permettre de comparer les performances des EPCI et des bassins entre eux, et de suivre la résorption du retard de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur par rapport à la moyenne nationale.

Recommandation 5 : Compléter les indicateurs de suivi par :

- **la correcte appréciation des effets défavorables du plan régional de prévention et de gestion des déchets ;**
- **le caractère adéquat des mesures pour éviter et réduire et éventuellement compenser les effets négatifs du plan ;**
- **la survenue d'effets défavorables inattendus en indiquant le cas échéant, les mesures correctives devant être prises ;**
- **le nombre d'installations nécessaires par bassin de vie conformément aux divers objectifs du plan ;**
- **les flux de déchets inter-bassins ;**
- **le ratio de collecte par équivalent habitant à décliner au niveau de la région, de chaque bassin et de chaque EPCI.**

1.3.4. Qualité de la démarche itérative

La démarche d'évaluation environnementale, outil d'aide à la décision et à l'intégration de l'environnement, aurait dû être engagée dès le démarrage de l'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il s'agit d'un processus progressif et itératif d'intégration des enjeux environnementaux qui permet d'aboutir, *in fine*, au plan le moins dommageable pour l'environnement, de favoriser son acceptabilité sociale et de renforcer sa sécurité juridique.

Or, l'évaluation environnementale présentée reporte à chaque projet la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, voire compenser » alors que la démarche d'évitement appliquée au plan lui-même (cf. ci-dessus) aurait dû lui permettre de commencer à travailler la question en montrant que toutes les combinaisons et implantations des projets envisageables pour atteindre les objectifs du plan ne se valent pas (risques naturels, établissements sensibles, biodiversité...).

L'évaluation environnementale, en ne présentant que la solution globale du plan retenu par rapport à un « scénario catastrophe », et en ne discutant pas plusieurs options organisationnelles pour atteindre ses objectifs du point de vue de leur impact, revêt une lacune méthodologique importante : la notion d'itération (allers-retours entre les choix du plan régional de prévention et de gestion des déchets et l'évaluation environnementale) n'apparaît pas.

Recommandation 6 : Démontrer que le choix finalement retenu par le planificateur a bien fait l'objet d'un processus d'analyse environnementale progressif et itératif.

2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan

2.1. Justification des choix (objectifs du plan et mesures du plan d'action) et analyse des solutions de substitution

Comme indiqué au paragraphe précédent, si le scénario « volontariste » a bien été comparé au scénario de référence, aucune solution de substitution n'a été étudiée.

Si le scénario « volontariste » retenu est, par construction, meilleur que celui du « laisser-faire », ce dernier ne répondant pas aux exigences réglementaires (par exemple, le tonnage annuel de déchets non dangereux non inertes enfoui passerait de 1,4 à 1,8 Mt en 2025, alors que la loi prévoit déjà une diminution de 50 % en 2025). Ce scénario « laisser faire » n'est donc réglementairement pas admissible et n'est pas envisageable. L'indication (RIE p 152) : « le scénario retenu est le scénario volontariste » n'apporte aucune plus-value en termes d'évaluation environnementale.

L'exercice attendu, et qui n'a pas été réalisé, était de montrer comment et avec quels nouveaux moyens d'actions, le plan régional de prévention et de gestion des déchets prévoyait d'accélérer le rythme de résorption du retard actuel de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans la gestion des différents types de déchets.

Par ailleurs, à la lecture des objectifs chiffrés et des indicateurs, il est difficile de faire la différence entre la déclinaison des objectifs nationaux, qui doit être commune à tous les scénarios, et les objectifs qui relèvent des prises de position du maître d'ouvrage pour améliorer la résolution des difficultés actuelles locales.

Cette absence d'examen des solutions de substitution ressort particulièrement pour certains points importants du plan :

- Création d'installations ou extension d'installations existantes ? Le fait d'utiliser au mieux et de moderniser les installations existantes peut être une solution de moindre impact. Cependant, dans certains cas, la comparaison entre l'impact de leur extension et de celui de la création de nouvelles installations devrait être fournie ; le fait que les départements aient des pratiques qui diffèrent les unes des autres illustre l'intérêt d'un tel examen.
- Régularisation des installations de stockage de déchets inertes illégales ou création de sites nouveaux ? Le principe de « régulariser » systématiquement les installations illégales n'est pas acceptable *a priori* au regard des enjeux environnementaux. Une réflexion aurait du être conduite dans le plan ; notamment en fonction des enjeux de la zone dans laquelle est située l'installation de stockage de déchets inertes. Or, il est uniquement mentionné le respect de la partie réglementaire, ce qui est le minimum, sans analyse plus poussée (RP, p. 348) : « Régulariser les installations illégales, lorsque la demande d'autorisation d'exploiter est conforme et recevable, avec une réponse aux besoins de capacités de stockage sur la zone d'implantation ».

Recommandation 7 : Compléter l'évaluation environnementale du plan régional de prévention et de gestion des déchets en utilisant une méthodologie appropriée (état initial plus précis et spatialisé, élaboration de scénarios alternatifs, mise en œuvre à une échelle appropriée de la démarche « éviter-réduire-compenser »...), en intégrant la mise en œuvre des recommandations précédentes.

Recommandation 8 : Intégrer la régularisation des installations illégales à une évaluation environnementale incluant des mesures de réduction et de compensation.

2.2. Évaluation des mesures prises en faveur de l'environnement

Au vu de la situation actuelle des déchets en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le plan paraît ambitieux. Ses effets positifs dépendant de multiples facteurs auraient du être davantage expliqués :

L'échelle de l'autosuffisance : les quatre bassins de vie et la solidarité régionale

L'Autorité environnementale considère que l'introduction des quatre bassins de vie est un bon levier pour la création d'installations de traitement au plus près des besoins, tout comme la limitation du transport de déchets et le respect du principe d'autosuffisance. Néanmoins le dossier ne fournit aucun élément qui montre comment cette autosuffisance sera réellement atteinte, ni comment cela sera mesuré.

En matière de solidarité, le dossier n'explique pas dans quelles conditions il sera fait appel, transitoirement, à des transferts de déchets entre les bassins excédentaires et les bassins déficitaires.

À défaut de définir précisément ces notions dans le plan, l'efficacité du découpage en bassins de vie pour assurer une répartition des nouvelles installations compatibles avec l'objectif d'autosuffisance n'apparaît pas pleinement assurée.

L'efficacité du découpage en bassins de vie

Pour l'Autorité environnementale, l'instauration d'une double limite pour le stockage des déchets non dangereux non inertes est une mesure pertinente du planificateur pour limiter l'enfouissement :

- limite à 100 000 t/an et par site dès 2025 (RP, p. 325) ;

- limite par bassin de vie dès 2020 et stabilisation sur la période 2025 à 2031 (par exemple 569 792 t/an pour le bassin Provençal en 2025, RP, p. 326)

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés relève des communautés de communes et des communautés d'agglomération (RP, p. 46). Si effectivement le déficit d'installations dans certains bassins (azuréen notamment) couplé à l'interdiction d'exporter sur d'autres bassins (autosuffisance) doit logiquement pousser les EPCI à la création d'installations, le plan exprime des besoins en termes de capacités et de nombre d'installations par bassin de vie. L'objectif de renforcer le maillage d'installations afin d'aboutir à un équilibre territorial ne paraît pas garanti a priori : par exemple, l'objectif de bénéficier de 3 à 6 ISDI dans le bassin provençal repose sur la seule bonne volonté des collectivités à accueillir une installation sur leur territoire. Il serait utile que le plan précise par bassin la liste des collectivités et des organismes collectivement responsables de la recherche de solutions, l'état d'avancement des réflexions en cours, et les délais qu'il conviendra de respecter pour atteindre les objectifs du plan.

L'Autorité environnementale note que ceci constitue une limite importante de l'efficacité réelle du plan.

Intégration dans les Scot et les PLU

Le plan indique :

- pour les déchets inertes (RP p. 335) : « *Prévoir des zones dédiées dans les documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire (Scot et PLU) : Sensibiliser les acteurs afin de prendre en compte la déclinaison locale des objectifs qui seront ceux retenus par le plan, d'une part en ce qui concerne les possibilités d'implantation d'installations à créer et d'autre part sur le devenir des déchets issus des opérations de construction et d'aménagement rendues possibles par ces documents.* »
- ateliers thématiques (RP, p. 696) : « *Le porter à connaissance du Sraddet aux Scot devra intégrer à moyen terme les préconisations sur la structuration locale des équipements de gestion des déchets : préconisations sur les besoins en déchetteries publiques et privés, plates-formes de gestion des déchets verts, centres de transfert, centres de tri et de transfert des déchets d'activité économique, etc.* »

Étant donné le découpage des objectifs en bassins de vie, sans ébauche d'une déclinaison plus fine à une échelle infra-bassin, l'intégration des objectifs de réservation foncière (pour la création ou l'extension d'installations) dans les documents d'urbanisme de niveau EPCI (Scot) ne paraît pas garantie, alors que le plan régional de prévention et de gestion des déchets l'affiche clairement dans son orientation 3. Là encore, si la description précise d'installations à créer n'est pas fournie au niveau du plan, une (ou mieux plusieurs) approche spatialisée, de l'impact par bassin, de combinaison de solutions d'implantations permettant d'atteindre les objectifs du plan mériteraient d'être présentées.

L'opposabilité au travers de la notion de compatibilité :

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est très volumineux et contient, en plus des neuf orientations régionales, d'autres orientations ou objectifs traitant de catégories particulières de déchets, rendant complexe l'appréciation de la notion de compatibilité.

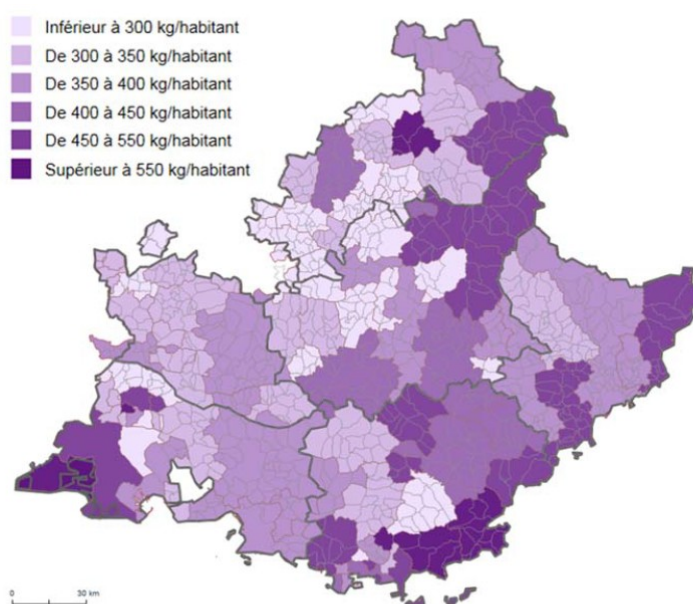
L'Autorité environnementale recommande d'afficher clairement et de regrouper dans le plan régional de prévention et de gestion des déchets lui-même (guide pratique, ou chapitre conclusif) les orientations et les mesures applicables aux différentes parties prenantes en fonction de la nature des déchets et du type d'installations. L'autorité en charge du plan doit ainsi mettre en mesure les

décideurs locaux de savoir aisément si le projet qu'ils envisagent rentre dans le cadre de la gestion que le plan prévoit.

Mise en place d'un suivi par EPCI :

La fixation des objectifs pour les emballages journaux magazines et le verre (RP p. 442) est très pertinente puisqu'elle est déclinée à une double échelle : le type d'EPCI (urbain, touristique... cf. tableau p. 442) et les quatre bassins de vie. C'est une double garantie d'atteinte des objectifs.

L'Autorité environnementale recommande de mettre en place de façon identique le suivi pour les biodéchets, mais aussi en termes de ratio d'ordures ménagères résiduelles/habitant/an afin d'avoir une comparaison de l'efficacité des mesures de chaque EPCI entre eux (cf. carte ci-dessous), vis-à-vis de la moyenne régionale (392 kg/hab/an en 2015) et vis-à-vis de la moyenne nationale (263 kg/hab/an en 2015) afin de constituer un levier d'action supplémentaire vis-à-vis des EPCI.



Carte 7 : Performances (kg/hab.) de collecte des ordures ménagères résiduelles à l'échelle des EPCI compétents en 2015 (source : ORD)

Les mesures incitatives

Une mesure semble particulièrement efficace avec une enveloppe estimée à 10 M€ (RP, livre blanc, p. 27) : le projet européen Life Intégré *Smart Waste* Provence-Alpes-Côte d'Azur (LIFE16 IPE FR 005). Le projet a été retenu par la Commission européenne en décembre 2017. Il accompagne la mise en œuvre du plan régional de prévention et de gestion des déchets et le suivi de plans départementaux en vigueur (outils de programmation conformes à la directive 2008/98 sur les déchets) sur la période 2018-2023.

La question des moyens

La plupart des mesures sont essentiellement incitatives. Les moyens associés et les maîtres d'ouvrage ne sont pas suffisamment précisés. Par exemple, l'idée de créer une unité industrielle (refus de broyage automobile) pour traiter les déchets issus des véhicules hors d'usage apparaît comme un très bon levier, mais les moyens alloués à cette création auraient mérité d'être détaillés pour

que le lecteur du plan puisse connaître les conditions nécessaires à la réalisation de cette mesure pour atteindre les objectifs du plan.

Des précisions sur les modalités de mise en œuvre concrète (qui est responsable, dans quel délai, avec quels moyens...) manquent pour toutes les nouvelles unités envisagées quel que soit le type de déchet, l'installation et le bassin.

Le renvoi à des groupes de travail

Certains thèmes comme les déchets en situation exceptionnelle ou les sédiments de dragage sont renvoyés à des groupes de travail (RP p. 409 et 410), il n'est donc pas possible d'apprécier l'efficacité des mesures préconisées. Pour l'Autorité environnementale, le retard pris en PACA doit être résorbé dans les meilleurs délais et la responsabilité du plan est de préciser les conditions (financières, rôle des différents acteurs...) à réunir pour que celui-ci ne puisse rester lettre morte sur certains sujets.

Le manque de précision du plan sur le nombre d'installations nécessaires

Par exemple, pour les déchets inertes, le plan parle de 26 à 35 plates-formes nécessaires et 9 à 25 ISDI : de tels écarts de chiffres, sans qu'ils ne soient expliqués par la mise en œuvre de scénario alternatifs, ne permettent pas d'évaluer les effets du plan sur plusieurs enjeux de l'environnement.

Le renvoi à des documents inférieurs pour les déchets en situation exceptionnelle

Le plan indique (p. 408) : « *il est nécessaire de prévoir des zones de stockage temporaire, hors de la zone de crise mais à proximité de celle-ci. Ces sites devront être conformes à la rubrique ICPE n°2719. Facilement accessibles, ils devront être localisés en dehors des zones inondables (...). Les localisations potentielles de ces sites devront être proposées par les acteurs dans leur PCA (8) et une réflexion particulière devra être menée dans le cadre de l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme, en vue notamment d'intégrer ces sites.* »

Pour faciliter l'intégration de tels sites dans les documents d'urbanisme, le plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur aurait dû *a minima* identifier, par bassin de vie, les zones fragiles à éviter pour ce type d'installation.

Recommandation 9 : Expliciter les hypothèses retenues par le plan et leurs limites, vis-à-vis des effets du plan régional de prévention et de gestion des déchets sur l'environnement.

Recommandation 10 : Décliner localement les objectifs du plan et préciser les moyens, notamment financiers et organisationnels, à mettre en œuvre pour qu'ils soient atteints.

2.3. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace

Alors que l'orientation n°3 du plan régional de prévention et de gestion des déchets indique : « anticiper la disponibilité des surfaces foncières », le plan ne présente pas d'analyse spatialisée permettant d'éviter les zones les plus fragiles et de concentrer les équipements dans les secteurs les plus appropriés. Ce point a été détaillé au chapitre 1.3.3.

Recommandation 11 : Préciser l'objectif n°3 « anticiper la disponibilité des surfaces foncières » via une analyse spatialisée.

2.4. Sur la préservation des ressources naturelles

Le traitement des inertes : recyclage ou remblaiement ?

Si la législation actuelle considère le remblayage de carrière comme de la valorisation, le recyclage présente l'avantage d'économiser des ressources naturelles.

Or, si le plan prévoit 50 % de recyclage en 2031, il prévoit néanmoins 14 % de remblaiement de carrière en plus, ce qui est important (+ 600 000 t en 2031 par rapport à 2015, plan p. 294). Au regard des effets sur l'environnement, la part de remblaiement en carrière aurait dû logiquement diminuer au profit du recyclage afin d'encourager la production de matières premières secondaires.

Dès lors que ce choix du plan régional de prévention et de gestion des déchets a un impact majeur sur les ressources naturelles, il aurait dû être précisément justifié.

Le traitement des déchets d'activités économiques : recyclage (valorisation matière) ou valorisation énergétique ?

La collecte séparative des déchets d'activité économique (représentant 40 % des déchets ménagers et assimilés contre 20 % au niveau national) ayant pour objectif de faire baisser les déchets ménagers et assimilés de 29 % et augmenter les déchets d'activité économique collectés séparément de 15 % est un objectif louable pour diminuer l'enfouissement.

En revanche, la répartition de leur traitement (+58 % pour la valorisation matière et +273 % pour la valorisation énergétique) pose question : par rapport à la hiérarchie des modes de traitement, la pertinence d'augmenter au maximum le recyclage (valorisation matière ou organique) avant d'utiliser la valorisation énergétique, en précisant la part de refus de tri, aurait mérité d'être examinée.

Recommandation 12 : Justifier les choix des modes de traitement vis-à-vis de leur impact sur les ressources naturelles.

2.5. Sur la qualité de l'air dont les effets sanitaires et la lutte contre le changement climatique (dont émission de gaz à effet de serre)

Les orientations du plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en termes d'autosuffisance des bassins et d'amélioration de la valorisation matière favorisent la réduction des émissions polluantes dans l'air en diminuant les transports de déchets et en réduisant la fabrication de matières premières.

Néanmoins, l'évaluation environnementale trop générale ne permet pas de s'assurer de l'évitement des zones présentant des sensibilités particulières (forte densité de population, établissements sensibles type écoles ou hôpitaux, zones déjà fortement impactées comme le secteur de Fos pour la qualité de l'air) vis-à-vis des nuisances de certaines installations (installation de stockage de déchets non dangereux ou centres de compostage par exemple).

Cette analyse fondamentale aurait dû être réalisée à une échelle pertinente, *a minima* par bassin de vie ; elle permettrait d'éclairer les choix qui seront éventuellement à réaliser entre plusieurs demandes de création et d'extension relevant d'un même secteur. Et, par ailleurs, l'absence d'examen de scénarios alternatifs par bassin de vie pour l'organisation du traitement des déchets dont

le volume est le plus important, interdit d'approcher finement l'impact du plan sur les transports des déchets.

Enfin les objectifs en matière d'échanges inter-régionaux et entre bassins de vie, lorsque le plan sera à son optimum d'application doivent être précisés, et leur impact évalué.

Recommandation 13 : Préciser les objectifs du plan en matière d'échanges inter-régionaux et entre bassins de vie, et leurs conséquences du plan sur la qualité de l'air ; proposer des mesures d'évitement des zones les plus sensibles.

2.6. Sur la préservation de la biodiversité et des paysages

Biodiversité et paysage :

Comme l'état initial a été mené à une échelle trop globale (point détaillé au chapitre 1.3.3), il n'a pas permis d'identifier les zones fragiles et de réaliser l'évaluation environnementale. Il renvoie l'étude des effets du plan régional de prévention et de gestion des déchets aux études d'impact des projets, ce qui ne permet pas d'apprécier correctement les effets du plan sur la biodiversité et le patrimoine. Cette analyse est nécessaire pour orienter les choix à venir et préparer la démarche d'évaluation environnementale des projets qui découleront des orientations du plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Natura 2000 :

L'analyse des incidences fait apparaître en pleine zone Natura 2000 les installations existantes suivantes :

- 10 carrières,
- 3 ISDI,
- 2 installations de stockage de déchets non dangereux.

Cette analyse des incidences aurait dû au moins être réalisée par bassin. Sur les installations existantes elle conclut à des généralités, sans aucune véritable analyse, avec des raisonnements erronés du type : « Or, le Plan prévoit une diminution du transport de déchets par rapport au scénario alternative 0. Dans ce cadre, le transport des déchets n'a donc pas d'incidence sur les zones Natura 2000 ».

Les mesures sont inadaptées ou trop générales : « Le Plan ne privilégie pas l'installation d'équipements structurants en zone Natura 2000 » ou « L'implantation de toute nouvelle installation ou l'extension d'installation devra dans la mesure du possible éviter tout espace naturel à enjeu » ou encore « Il est recommandé d'implanter une installation en zone Natura 2000 en derniers recours, dans le cas où aucun autre site n'est disponible à proximité. »

Ainsi, la conclusion « le plan ne présente pas d'incidences particulières sur les zones Natura 2000 » est erronée.

Le plan reporte par ailleurs l'étude d'incidences éventuelles à chaque projet, alors que l'intérêt d'évaluer le plan est justement de savoir si, en travaillant à cette échelle du plan régional de prévention et de gestion des déchets, il est possible de mieux faire que du coup par coup sur chaque projet.

Recommandation 14 : Reprendre l'analyse des effets potentiels du plan sur les zones Natura 2000 de manière à en préciser les incidences, qui ne peuvent être considérées comme nulles en l'état actuel du document et prendre des engagements plus forts sur l'évitement des zones Natura 2000 .

2.7. Sur la prise en compte des risques naturels et technologiques

L'évaluation environnementale est encore sur ce point trop globale, elle aurait dû être réalisée au moins par bassin de vie. Au-delà de l'application au stade du projet des servitudes d'urbanisme (à noter que les plans de préventions des risques ne couvrent pas tout le territoire), elle aurait dû conduire à éviter les zones présentant des risques naturels et technologiques majeurs. Ce travail important n'a pas été réalisé.

Recommandation 15 : Prendre en compte les risques naturels et technologiques majeurs au travers de mesures d'évitement géographique.

2.8. Sur la préservation des eaux superficielles et souterraines, et effets sanitaires

Le volet eau est insuffisant : en particulier, pour l'existant, l'évaluation environnementale aurait au moins dû évaluer la sensibilité des secteurs concentrant des équipements (installation de stockage de déchets non dangereux en particulier) ou susceptibles d'être affectés par des installations importantes à l'avenir.

L'évaluation environnementale devrait conduire à éviter les zones où des masses d'eau souterraines sont soit stratégiques (irrigation ou alimentation en eau potable avec des captages d'alimentation en eau potable pour éviter les effets sanitaires), soit déjà en mauvais état écologique ou chimique.

Recommandation 16 : Prendre en compte la préservation des eaux superficielles et souterraines au travers de mesures d'évitement géographique.

Glossaire

Acronyme	Nom	Commentaire
1. Dasri	Déchets d'activité de soins à risques infectieux	Déchets produits par les établissements de santé, les secteurs libéraux, les laboratoires,...Ce sont des déchets dangereux.
2. DEEE	Déchets d'équipement électriques et électroniques	Ce sont des déchets dangereux.
3. DMA	Déchets ménagers et assimilés	Ce sont les déchets des ménages et des activités économiques collectés par le service public d'élimination des déchets.
4. DNDNI	Déchets non dangereux non inertes	Ce sont les déchets ménagers et assimilés (déchets ménagers et assimilés), les déchets d'activité économiques (déchets d'activité économique) et les déchets d'assainissement.
5. DNDI	Déchets non dangereux inertes	Ce sont principalement des déchets minéraux produits par l'activité de construction et démolition, dont BTP.
6. Natura 2000	Natura 2000	Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).
7. OMR	Ordures ménagères résiduelles	Partie des déchets ménagers et assimilés produits par les ménages, en mélange ou pas et collectés par le service public.
8. PCA	Plan de Continuité d'Activités	Un plan de continuité d'activité (PCA) a pour objet de décliner la stratégie et l'ensemble des dispositions qui sont prévues pour garantir à une collectivité la reprise et la continuité de ses activités à la suite d'un sinistre ou d'un événement perturbant gravement son fonctionnement normal.
9. PER	Profil Environnemental de la région	
10. PLU	Plan local d'urbanisme	En France, le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document d'urbanisme de planification de l'urbanisme au niveau communal ou éventuellement intercommunal. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Le PLU est régi par les dispositions du code de l'urbanisme, essentiellement aux articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants.
11. PNPD	Plan national de Prévention déchets	
12. PNSE	Plan National santé Environnement	
13. PPGDBTP	Plan de Prévention et de Gestion des Déchets issus des chantiers du BTP.	
14. PPGND	Plan de Prévention et de Gestion des Déchets Non dangereux.	
15. PRSE	Plan Régional Santé Environnement	Il existe également un plan régional santé environnement
16. PPE	Programmations pluri-annuelles de l'énergie	Les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE), outils de pilotage de la politique énergétique ont été créées par la loi de transition énergétique pour la croissance verte.
17. Scot	Schéma de cohérence territoriale	Le Scot est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale, il remplace l'ancien schéma directeur.
18. Sdage	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux	Le Sdage définit la politique à mener pour stopper la détérioration et retrouver un bon état de toutes les eaux : cours d'eau, plans d'eau, nappes souterraines et eaux littorales.
19. Sraddet	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des	Issus de la loi NOTRe, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) sont encadrés par l'ordonnance du 27 juillet 2016. A terme ce schéma prescriptif doit intégrer plusieurs outils de planification sectoriels, dont le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (plan régional de prévention et de gestion des déchets).

Acronyme	Nom	Commentaire
	Territoires	
20. SRC	Schéma régional des carrières	En France, les schémas régionaux des carrières (SRC), élaborés par les préfets de région, remplacent les schémas départementaux des carrières (SDC), en définissant les conditions générales d'implantation des carrières dans chaque région et les orientations relatives à la logistique nécessaire à la gestion durable des granulats, des matériaux et des substances de carrières cette région. Il fixe les objectifs à atteindre en matière de limitation et de suivi des impacts et les orientations de remise en état et de réaménagement des sites ¹ .
21. SRCAE	Schéma Régional Climat Air Energie	Schéma régional de l'air, du climat et de l'énergie. Elaboré conjointement par l'Etat et la Région, sa vocation est de définir les grandes orientations et objectifs régionaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, maîtrise de la demande d'énergie, développement des énergies renouvelables, qualité de l'air et adaptation au changement climatique.
22. SRCE	Schéma Régional de Cohérence Ecologique	Le Schéma régional de cohérence écologique (cf.L371-3 du code de l'environnement) est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat. Il vise à la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Il a vocation à être intégré dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Acteurs et rôles

- Les Ministères en charge de l'urbanisme, de l'Environnement de l'Énergie: réglementation
- Les ménages et les activités économiques : ce sont tous les producteurs des déchets qu'ils soient publics, privés, particuliers ou entreprises ;
- Le Conseil régional (et les conseils départementaux jusqu'à l'approbation d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets) en tant qu'autorité de planification ;
- Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : ils portent la responsabilité de la collecte, du tri et du traitement des déchets ménagers et assimilés ;
- Les entreprises chargées du transport, du tri, de la valorisation, de l'élimination détiennent a minima une responsabilité de détenteur des déchets, et, hors transport, en fonction du volume de l'activité, une responsabilité d'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ;
- Les maires en tant qu'autorité administrative compétente pour les dépôts sauvages (petits volumes, sans exploitant identifié) ;
- Les préfets de départements, sous l'égide du préfet de région, en tant qu'autorité administrative pour l'autorisation et le contrôle des sites ICPE, appuyés par leurs services régionaux et départementaux ;
- Les éco-organismes qui organisent les filières à responsabilité élargie des producteurs des déchets ;
- L'Ademe finance des projets et des programmes dans le cadre d'appels à projets portés par le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES) et le Conseil Régional, et assure un certain nombre de missions pour le compte du Ministère (renseignement de la base de données sur les déchets Sinoe, rapports annuels divers...) ;
- Les organismes experts et autres entités rassemblant de la connaissance tels ORD, Cere-ma, Insee,...
- Les associations, les fédérations professionnelles et les chambres consulaires qui ont un rôle majeur dans le portage et la diffusion des bonnes pratiques, mais aussi un rôle d'alerte.